

**Jakub Grzegorz Firlus<sup>1</sup>    Natalie Fox<sup>2</sup>**

**Modyfikacja toku instancji poprzez jego „spłaszczenie”  
jako reakcja ustawodawcy na przewlekłość postępowania sądowego –  
wybrane uwagi na gruncie procedury sądowoadministracyjnej<sup>3</sup>**

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, środek prawny, instancja, szybkość postępowania

**Keywords:** administrative proceedings, proceedings before administrative courts, remedy, instance, speedy proceedings

**Streszczenie**

Efektywność oraz skuteczność postępowań sądowych jawi się jako istotna okoliczność tak w ujęciu społecznym, jak również z racji ekonomicznych. Niemniej stan ustawodawstwa, jak również dwuinstancyjność postępowania sądowego implikuje zaległości w rozpoznawaniu spraw. Brak efektywności sądowego stosowania prawa w pewnym stopniu wynika z kształtu środków prawnych. Ponadto proveniencja konstytucyjna zasad, na których oparty jest system zaskarżenia rozszerza potrzebę dalszych modyfikacji. Stąd też ustawodawca obowiązany jest poszukiwać optymalnego modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Pośród wielu dostępnych rozwiązań przedmiotem niniejszego opracowania uczyniona została problematyka „spłaszczonego” toku instancji. W szcze-

---

<sup>1</sup> Autor jest asystentem w Katedrze Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: jakub.firlus@uj.edu.pl.

<sup>2</sup> Autorka jest asystentem w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: natalie.fox@uj.edu.pl.

<sup>3</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego nt.: *Trzecia władza – problemy, wyzwania, osiągnięcia*, które odbyło się w dniach 11–13 października 2016 r. w Jantarze.

gólności zaś autorzy starają się odpowiedzieć na pytanie czy modyfikacje toku instancji stanowią optymalny środek przeciwdziałania zaległościom sądowym?

## Summary

### **Modification of two-instance proceedings by the “flattering” as a remedy for excessive length of court proceedings – selected issues related to proceedings before administrative courts**

Efficiency as well as efficacy of courts proceedings seems to be vital factor for both society and economic growth. However, legal infrastructure and two-instance proceedings cause backlogs. This is to say lack of court efficiency is to some extent related to the shape of legal remedies; yet constitutional pedigree of given principles consequently broadens the scope of further modifications. Therefore, lawmakers are searching for optimal model of two-instance proceedings. Within wide spectrum of given solutions one will be the subject of this paper i.e. so-called “flattening” of court instance. Especially, authors tried to determine whether modifications of court instance are proper remedy for achieving lesser caseload.



## I.

Poszukiwanie optymalnych ram temporalnych postępowania sądowego stanowi nieodłączny element dyskursu prawniczego. Pośród szeregu poddawanych analizie zagadnień niepoślednie miejsce zajmuje problematyka systemu środków weryfikacji orzeczeń. Realizacja nadrzędnych wartości w tym o konstytucyjnej proveniencji skutkuje niejednokrotnie implementacją rozwiązań procesowych modyfikujących klasyczne<sup>4</sup> i zastane ujęcie toku instancji. Tym samym pogłębionej refleksji wymaga ocena wpływu tych szczególnych układów procesowych na szybkość postępowania, jak również dekodowanie racji, które stanowiły przyczynek wprowadzenia przez ustawodawcę zmodyfikowanej formuły

---

<sup>4</sup> W piśmiennictwie za tok instancji uznaje się układ, w którym prawo procesowe przewiduje działanie kolejno dwóch organów (ujęcie dynamiczne); zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 12; H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 29; M. Michalska-Marciniak, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnymi*, Warszawa 2013, s. 90.

ich realizacji. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania rozważania zostały zawężone do problematyki postępowania sądowoadministracyjnego<sup>5</sup>. Uzupełniając przedmiot analizy stanowią kwestie dotyczące postępowania administracyjnego<sup>6</sup>. Dobór zakresu opracowania bynajmniej nie był przypadkowy. Procesowe ramy jurysdykcji administracyjnej, jak również jej sądowej kontroli w ostatnim czasie stały się przedmiotem wzmożonego zainteresowania ustawodawcy<sup>7</sup>. Formułowane propozycje jako nowatorskie, a zarazem kontrowersyjne z punktu widzenia efektywności, wymagają ewaluacji.

Szczegółowe rozważania należy poprzedzić kilkoma uwagami odnoszonymi do definicyjnego substratu opracowania. Ustawowe modyfikacje toku instancji stanowią zbiorczą kategorię szczególnych układów procesowych w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Przedmiotowy aspekt modyfikacji obejmuje ustawowo zadekretowane odstępstwa od dewolutywnego charakteru zwyczajnego środka prawnego powodowane racjami ustrojowymi, celowościowymi, nawiązującymi do ekonomii postępowania czy też zabezpieczeniem samodzielności i niezależności określonej kategorii organów. Niejednokrotnie szczególne układy, w ramach których realizowane jest prawo do zaskarżenia orzeczenia (decyzji) stanowią wyjątek od zasady związania<sup>8</sup> własnym aktem stosowania prawa przez organ, który go podjął<sup>9</sup>. W zależności o przyjętej konstrukcji normatywnej zmodyfikowany tok instancji może tym samym przyjąć formę toku „spłasz-

<sup>5</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.), cyt. dalej: „p.s.a.”.

<sup>6</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.), cyt. dalej: „k.p.a.”.

<sup>7</sup> Zob. rządowy projekt ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy 1183 cyt. dalej: „rządowy projekt k.p.a.” – uchwalona przez Sejm VIII kadencji 9 marca 2017 r. (posiedzenie nr 37), obecnie na etapie prac w Senacie (druk senacki nr 439); ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz.U. 2015, poz. 658, cyt. dalej: „nowela kwietniowa”.

<sup>8</sup> W przypadku względnej dewolutywności przełamanie zasady związania ma charakter czasowy; zob. np. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 52–54; J. Firlus, A. Ozimek, *Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 60–61.

<sup>9</sup> Jakkolwiek w literaturze przedmiotu poddano krytyce podejście, zgodnie z którym względna dewolutywność konstytuuje odstępstwo od zasady związania sądu własnym

czonego<sup>10</sup> (dewolucja personalna), kiedy prawo do zaskarżenia realizowane jest wyłącznie za pośrednictwem niedewolutywnego środka zaskarżenia<sup>11</sup> lub też *sui generis* zmodyfikowanego zwłaszcza wobec implementacji mechanizmów autokontrolnych<sup>12</sup>. Z kolei w ujęciu podmiotowym modyfikacje toku instancji mogą przyjąć postać wyłączenia prawa do zaskarżenia orzeczenia przez jedną ze stron postępowania. W świetle projektowanego brzmienia art. 151a p.s.a. oraz zakresu podmiotowego postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu od decyzji administracyjnej kształt sądownoadministracyjnego toku instancji przyjmuje postać modyfikacji podmiotowej.

Z kolei w szerokim ujęciu modyfikacja toku instancji w układzie komplementarnie<sup>13</sup> dostępnych dróg ochrony prawnej może polegać na definitywnym wyłączeniu zaskarżalności rozstrzygnięcia z zachowaniem możliwości uruchomienia zewnętrznego postępowania kontrolnego realizującego standard dwuinstancyjności postępowania. Wprawdzie w świetle formułowanych w piśmiennictwie zapatrywań<sup>14</sup> szeroka formuła modyfikacji toku

---

orzeczeniem; zob. I. Kunicki, *Związanie sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 314–315.

<sup>10</sup> Naturalnie odróżniać należy sytuację spłaszczenia przez ustawodawcę struktur organów administracji publicznej; zob. W. Chróścielewski, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak, Katowice 2015, s. 52. Niemniej jednak obie kategorie jak się wydaje pozostają ze sobą w związku. Konsekwentne spłaszczanie struktur organów i tym samym ograniczenie hierarchicznego podporządkowania, które legły u podstaw klasycznej koncepcji toku instancji warunkuje kształt strukturalny realizacji prawa do zaskarżenia.

<sup>11</sup> W postępowaniu administracyjnym mianem „spłaszczonego” określa się tok instancji uruchamiany wniesieniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; zob. Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 120.

<sup>12</sup> Wariant interpretacyjny zakładający, że instytucja autokontroli modyfikuje tok instancji bynajmniej nie jest dowolny; zob. m.in. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 190, który to wskazuje, że uprawnienia autokontrolne organu I instancji w postępowaniu administracyjnym stanowią odstępstwo od ogólnego modelu administracyjnego toku instancji. Można zatem dowodzić, iż w istocie kompetencja do *autoremedury* orzeczenia (decyzji administracyjnej) stanowi modyfikację klasycznej koncepcji teoretycznej.

<sup>13</sup> W piśmiennictwie wzajemną relację drogi postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego opisuje się w kategoriach komplementarności obu trybów; zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 381.

<sup>14</sup> Zob. P. Sarnecki, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus” 2008, nr 50, s. 11. W piśmiennictwie zaprowadzono

instancji jawi się jako dalece kontrowersyjna to na potrzeby niniejszego opracowania musi się ostać. W szczególności zaś wobec antycypowanego rozszerzenia zakresu spraw rozpoznawanych w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym<sup>15</sup> zachowanie jednolitych ram terminologicznych było niezbędne. Modyfikacje administracyjnego toku instancji ewoluują w kierunku sukcesywnego odstępowania od standardu dwuinstancyjności z jednoczesnym zapewnieniem płaszczyzny realizacji prawa do zaskarżenia (art. 78 Konstytucji RP) i skorelowanej zeń płaszczyzny prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Odrębne i przenoszące ramy niniejszego opracowania zagadnienie stanowi przypadek wyłączenia możliwości uruchomienia postępowania kontrolnego wobec przydania kompetencji orzeczniczych organowi usytuowanemu na szczycie hierarchicznie zbudowanego systemu<sup>16</sup>. Niemniej jednak dla porządku rozważań warto sygnałnie wskazać na kilka momentów z tym związanych. Jak się wydaje celną egzemplifikację stanowi układ kontrolny w ramach postępowania dyscyplinarnego<sup>17</sup>. System kontroli stosowania sankcji dyscyplinarnej jako formy represyjnej<sup>18</sup> odpowiedzialności wewnątrz korporacyjnej<sup>19</sup> został oparty na ustawowo zadekretowanym „dualizmie dróg ochrony prawnej”<sup>20</sup>. Przepisane w art. 78 Konstytucji RP prawo jednostki do zaskar-

---

limitację dwóch układów a tj. realizacji prawa do zaskarżenia oraz zasady dwuinstancyjności postępowania. W tym ujęciu modyfikacja toku instancji poprzez wyłączenie możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnej w administracyjnym toku instancji przy jednoczesnym zachowaniu prawa uruchomienia sądowej kontroli realizuje standard z art. 78 Konstytucji RP.

<sup>15</sup> Zob. art. 15 rządowego projektu k.p.a.

<sup>16</sup> Rzeczona sytuacja dotyczy przypadków, kiedy kompetencja do orzekania po raz pierwszy w postępowaniu sądowym została poruczona Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

<sup>17</sup> W dalszym toku wywodu ograniczymy się do rozważań związanych z postępowaniem dyscyplinarnym lekarza i lekarza dentyisty oraz problematyki tzw. kasacji lekarskiej regulowanych w Rozdziale 5 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t. j. Dz.U. 2016, poz. 522).

<sup>18</sup> Zob. W. Kozieliwicz, *Kasacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego. Księga ofiarowana Profesorowi Edwardowi Skrętowiczowi*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007, s. 336.

<sup>19</sup> Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura i ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 44.

<sup>20</sup> K. Michalak, J.G. Firlus, *Środki prawne w postępowaniu dyscyplinarnym lekarza i lekarza dentyisty*, „Jurysta” 2016, nr 7–8, s. 33.

żenia realizowane jest w dwuinstancyjnym<sup>21</sup> wewnątrzadministracyjnym postępowaniu przed organem *quasi-sądownym*<sup>22</sup>. Z kolei kontrolne postępowanie sądowe uruchamiane poprzez wniesienie nadzwyczajnego zewnętrznego środka prawnego – przyjmującego co do zasady formę kasacji – kreuje płaszczyznę realizacji prawa jednostki do sądu<sup>23</sup>. Wybór przez ustawodawcę modelu ochrony prawnej opartego o dwuinstancyjne postępowanie wewnątrzadministracyjne oraz kontrolne postępowanie przed SN determinuje zasięg realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Uwzględnivszy konsekwentne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego statuujące zakaz multiplikacji kontrolnych postępowań przed najwyższymi organami sądowymi<sup>24</sup>, układy procesowe opisane powyżej pozostaną jednoinstancyjne. Istotnie zapewnienie standardu zaskarżalności w sądowym toku instancji musiałoby przyjąć postać zaskarżenia poziomego względnie poprzez normatywne przeniesienie kompetencji orzeczniczych na niższe szczeble w hierarchii sądów z jednoczesnym implementowaniem środka prawnego uruchamiającego postępowanie kontrolne przed SN. Negatywny wpływ wskazanych rozwiązań na standard szybkości postępowania sądowego nie wymaga dowodu.

## II.

W kontekście tytułowej problematyki opracowania ustalenie wpływu modyfikacji toku instancji na ekonomię postępowania sądowego ma podstawowe znaczenie. Niemniej jednak ewaluacja efektywnościowa z pominięciem analizy motywów ustawodawczej ingerencji w system kontroli nieprawomocnych orzeczeń wydaje

<sup>21</sup> Ibidem, s. 34, 36. Analiza przepisów regulujących tzw. kasację lekarską dowodzi, iż obie drogi ochrony prawnej zostały w płaszczyźnie normatywnej skorelowane. Przejawia się to przede wszystkim w tym, że wyczerpanie postępowania wewnętrznego stanowi przesłankę dopuszczalności uruchomienia kontrolnego postępowania sądowego.

<sup>22</sup> Zob. E. Tkaczyk, *Sądowa kontrola orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów*, Wybrane zagadnienia, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 7–8, s. 81.

<sup>23</sup> Zob. m.in. W. Kozielowicz, op.cit., s. 337; J.G. Firlus, *Sytuacja prawna pacjenta wobec działalności organów samorządu lekarskiego – wybrane zagadnienia ustrojowe i proceduralne*, [w:] *Prawa pacjenta*, red. U. Drozdowska, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Warszawa 2016, s. 188–189.

<sup>24</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 15 listopada 2016 r. SK 46/15; wyrok TK z 13 października 2015 r., SK 63/12.

się być niepełna. Implementacja kontrolnych trybów weryfikacji wpłynęła w negatywny sposób na czas trwania postępowania powodując przesunięcie momentu stabilizacji sytuacji prawnej jednostki. Zasada instancyjności oraz szybkości postępowania pozostają w immanentnym konflikcie<sup>25</sup>. Niemniej jednak tok instancji w odniesieniu do merytorycznych orzeczeń jest pożądanym i w założeniu powinien stanowić wyraz kompromisu pomiędzy sprawnością stosowania prawa a prawidłowością podjętych rozstrzygnięć<sup>26</sup>. Odpowiedzialność za prawidłowe wyważenie obu wartości spoczywa na ustawodawcy oraz Trybunale Konstytucyjnym.

Istotnie pośród motywów prac legislacyjnych próba zabezpieczenia standardu szybkości postępowania stanowi deklarowaną przez ustawodawcę wartość<sup>27</sup>, do której realizacji zmierza. Za notoryjną przyjdzie uznać okoliczność, iż ochrona prawna jako funkcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości czy też jurysdykcji administracyjnej musi mieć charakter realny<sup>28</sup> tj. zachowywać aktualność w aspekcie temporalnym. Spóźniona sprawiedliwość stanowi w istocie jej zaprzeczenie<sup>29</sup>. Jakkolwiek przewlekłość postępowań ma wymiar uniwersalny i jako zjawisko przekracza granice państw. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, iż przyczyn ograniczonej efektywności sądownictwa nie sposób upatrywać li tylko w anachronicznym systemie środków zaskarżenia. Nieprawidłowe ukształtowanie toku instancji skutkujące nader rozbudowanym systemem procesowych uprawnień jednostki stanowi istotny, acz niejedyny faktor kreujący zjawisko deflacji prawa do sądu. Pośród innych można wskazać na nadużywanie przez strony postępowania uprawnień procesowych<sup>30</sup> co skutkuje intensyfikacją tzw. zjawiska *caseload*. Nie

<sup>25</sup> Zob. tak na gruncie postępowania administracyjnego E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 119–122.

<sup>26</sup> Zob. o gwarancji prawidłowości orzeczenia sądowego m.in. S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 10–11.

<sup>27</sup> Uwadze autorów nie uchodzi sygnalizowana w piśmiennictwie wątpliwość związana z charakterem (partykularnym, ogólnym) wartości, których realizacji normy mają służyć; zob. na ten temat Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 97 i n.

<sup>28</sup> Zob. A. Matan, *Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak, op.cit., s. 337.

<sup>29</sup> Zob. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 20–21.

<sup>30</sup> Zob. stadium przypadku na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego dotyczące nadużywania uprawnień procesowych co implikuje negatywne następstwa m.in. w zakresie



bez znaczenia w tym kontekście pozostaje również kwestia zarządzania przepływem spraw (*caseflow management*<sup>31</sup>) czy też wewnętrzny rozdział kompetencji orzeczniczych. Co istotne, prawidłowo ukształtowany system sądownictwa i administracji publicznej służy nie tylko realizacji partykularnych interesów stron postępowania, ale również wartościom ogólnospołecznym takim jak zapewnienie wzrostu gospodarczego<sup>32</sup> czy też stworzenie przyjaznego otoczenia inwestycyjnego<sup>33</sup>. Stąd też ustawodawca – w ramach przyznanej mu swobody<sup>34</sup> – winien przy kreowaniu systemu środków zaskarżenia oraz ustalaniu normatywnego kształtu toku instancji uwzględniać szerszy kontekst w szczególności zaś poprzez odejście od projednostkowej perspektywy projektowanych rozwiązań. Jakkolwiek analiza ustawodawstwa zdaje się wskazywać na nader wycinkowe a przy tym systemowo niespójne próby realizacji takich wartości jak szybkość, odformalizowanie i uelastycznienie procedur. Nowe instytucje procesowe w braku uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego i społecznego prowadzą do dekompozycji współistniejących rozwiązań a w rezultacie stanowią zaprzeczenie deklarowanych przez ustawodawcę starań o zabezpieczenie ekonomii procesowej<sup>35</sup>. Negatywny refleks rzeczonego trendu w sposób szczególny aktualizuje się na styku postępowania

---

globalnej przewlekłości postępowań M. Szwaś, M. Szweđ, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6; zob. także W. Chrościelewski, *Czy potrzebny...*, s. 50–51, który wskazuje na powszechność zjawiska tzw. pieniactwa sądowego.

<sup>31</sup> Zob. na ten temat T. de Weers, ‘Case Flow Management Net-project – The Practical Value for Civil Justice in the Netherlands’, *International Journal for Court Administration* 2016, Vol. 8, No. 1.

<sup>32</sup> Zob. np. F. van Dijk, *Improved Performance Of The Netherlands Judiciary: Assessment of The Gains For Society*, „International Journal For Court Administration”, 2014 June, s. 16.

<sup>33</sup> Np. Abu Zabi, gdzie przeprowadzono kompleksową modernizację sądownictwa nieograniczoną li tylko do aspektów procesowych, lecz w szerszym aspekcie poprzez zagwarantowanie właściwych mechanizmów administrowania sądami; zob. szerzej na ten temat L. Groo, *Judicial System Restructuring and Modernization in Abu Dhabi*, „International Journal For Court Administration” 2008, January.

<sup>34</sup> Zob. m.in. B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowniczym*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 29.

<sup>35</sup> Zob. A. Machnikowska, *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, T. XXXV, s. 293, która wskazuje na fragmentaryczność i niesamodzielność jako cechy charakteryzujące proces modernizacji sądownictwa.



nia administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Każda ingerencja ustawodawcy w administracyjny tok instancji winna uwzględniać konsekwencje dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Innymi słowy modyfikacje prawa do zaskarżenia w wewnątrzadministracyjnym trybie będą nieuchronnie skutkować zwiększeniem obciążenia sądownictwa administracyjnego<sup>36</sup>, a w rezultacie przewlekłością sądowej kontroli administracji publicznej. Jakkolwiek ustawodawca zdaje się nie dostrzegać przedmiotowych związków<sup>37</sup>.

Alternatywne źródło motywacji ustawodawcy dla dalszej modyfikacji toku instancji stanowi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Oddziaływanie trybunalskiej doktryny zaskarżalności orzeczeń oraz instancyjności postępowań przejawia się w dwójnasób. Po pierwsze, poszukiwanie nowatorskich rozwiązań procesowych – tj. przełamujących zastane koncepcje ogólnoteoretyczne – może wynikać z konieczności implementowania orzeczeń trybunalskich. Ustawodawca zobligowany do poszanowania wyroków TK kreujących w określonej kategorii spraw prawo jednostki do zaskarżenia poszukuje rozwiązań z punktu widzenia systemowego optymalnych. Stąd też modyfikacja toku instancji stanowi w szeregu przypadków jedyne dostępne rozwiązanie. Po drugie, dorobek orzeczniczy Trybunału jest źródłem motywacji dla inicjatyw ustawodawczych. Zabieg ten jawi się jako dalece kontrowersyjny. Daje się bowiem odnotować tendencję, stosownie do której dowolne, tj. w oderwaniu od kontekstu normatywnego, adaptowanie rozwiązań uprzednio zaaprobowanych przez TK w odniesieniu do szczególnych układów procesowych prowadzi do nieakceptowalnych z systemowego punktu widzenia skutków<sup>38</sup>.

W kontekście poczynionych powyżej uwag kilku słów komentarza wymagają wybrane elementy trybunalskiej doktryny instancyjności oraz zaskarżalności rozstrzygnięć. W przedmiotowym zakresie daje się odnotować dwa trendy, które w negatywny sposób oddziałują na kształt zastanego konceptu toku instancji, w efekcie czego skutkują intensyfikacją stanu przewlekło-

<sup>36</sup> Zob. W. Chróścielewski, *Czy potrzebny...*, s. 50.

<sup>37</sup> W piśmiennictwie relację pomiędzy postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym ujmuje się w kategoriach „związków” obu trybów ochrony prawnej; zob. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989.

<sup>38</sup> Przykładu instrumentalnego wykorzystywania trybunalskiej argumentacji w procesie legislacyjnym dostarcza ewolucja treści art. 151a p.s.a. stanowiącego element pakietu ustaw nowelizujących k.p.a.

ści postępowań oraz prowadzą do zachwiania pewności prawa poprzez coraz to nowe inicjatywy ustawodawcze z tym związane. W pierwszej kolejności warto odnieść się do wypracowanej w orzecznictwie TK konstrukcji zaskarżalności orzeczeń materialnie pierwszych w sprawie<sup>39</sup>. Trybunalska doktryna zakłada przełamanie zastanej i powszechnie akceptowanej kwalifikacji orzeczeń w kwestiach wypadkowych podjętych przez sąd odwoławczy jako niepodlegających zaskarżeniu<sup>40</sup>. Osobliwe ujęcie w orzecznictwie TK przedmiotu zaskarżenia skutkowało koniecznością redefinicji podstawowych pojęć służących teoretycznej deskrypcji toku instancji<sup>41</sup>. Jakkolwiek doktryna trybunalska w kontekście omawianej konstrukcji nie jest jednolita. Z jednej strony, można wskazać na wypowiedzi TK, gdzie wybrane kwestie procesowe rozstrzygane nawet po raz pierwszy uznane zostały za akcydentalne i jako niekreujące odrębnej sprawy nie wymagają stworzenia możliwości ich kwestionowania<sup>42</sup>. Z drugiej strony, Trybunał konsekwentnie limituje oddziaływanie koncepcji orzeczeń materialnie pierwszych w sprawie do sądów innych niżli SN, jak również NSA<sup>43</sup>.

W drugiej kolejności należy odnotować nader szeroko zakreślone przez TK ramy dostępu do sądu drugiej instancji. Przykładów dostarcza odformalizowanie<sup>44</sup> skargi kasacyjnej jako zasadniczego środka zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz gwarancyjny mechanizm korelujący przymus adwokacko-radcowski z instytucją prawa pomocy<sup>45</sup>. Trybunalska wypowiedź skutkowała uzupełnieniem treści ustawy procesowej o art. 177a p.s.a. (w zakresie uzupełniania innych niż konstrukcyjne wymogów skargi

---

<sup>39</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 27 marca 2007 r., SK 3/05; wyrok TK z 9 lutego 2010 r., SK 10/09.

<sup>40</sup> Zob. w zakresie orzekania o kosztach postępowania w postępowaniu cywilnym P. Grzegorzczak, *Glosa do wyroku TK z 27 marca 2007 r., SK 3/05*, LEX Omega.

<sup>41</sup> Zob. M. Michalska-Marciniak, *Glosa do wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09. Zaskarżalność postanowień w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji*, Uwaga IV, LEX Omega.

<sup>42</sup> Zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08.

<sup>43</sup> Zob. argumentację TK w odniesieniu do dopuszczalności zaskarżenia incydentalnych orzeczeń podjętych przed NSA po raz pierwszy w sprawie wyrok TK z 15 listopada 2016 r., SK 46/15.

<sup>44</sup> Zob. wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11.

<sup>45</sup> Zob. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., SK 17/12.

kasacyjnej<sup>46</sup>) oraz art. 177 § 3–6 p.s.a. (poprzez wprowadzenie mechanizmu przesunięcia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej). Brak koherencji dwóch zakresów związanych z problematyką instancyjności postępowania sądowego tj. ochrona NSA przed multiplikacją zaskarżalności wypadkowych rozstrzygnięć oraz postępujące usuwanie ograniczeń w dostępie do sądu skutkują dekompozycją modelu środka prawnego, a w dalszej perspektywie globalną przewlekłością postępowań. W efekcie czego tak ustawodawca<sup>47</sup>, jak również orzecznictwo<sup>48</sup> zmierza do wypracowania coraz to nowych regulatorów dostępu do sądu, których substrat może budzić istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem wyznaczonym normami konstytucji.

Rekapitułując stwierdzić wypadnie, iż modyfikacje toku instancji stanowią zarówno następstwo trybunalskiej doktryny instancyjności, jak również inicjatywy własnej ustawodawcy. Troska o zachowanie standardu ekonomii postępowania skutkuje koniecznością implementowania dalszych odstępstw od utrwalonych zasad, które poprzez spłaszczenie toku instancji umożliwiają osiągnięcie założonego celu. W kolejnym punkcie niniejszego opracowania

---

<sup>46</sup> W literaturze poddano krytyce celowość trybunalskiej interwencji w zastany model instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego; zob. W. Piątek, *Glosa do wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4. Nie sposób odmówić racji wysławianym wątpliwościom. W okresie poprzedzającym nowelizację p.s.a. podkreślano, iż ocena formalizmu skargi kasacyjnej winna uwzględniać przede wszystkim fakt, iż jest ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika; zob. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna...*, s. 439–440. Z uwzględnieniem przedmiotowego faktora nie sposób dowodzić jakoby p.s.a. w omawianym zakresie w niedostateczny sposób zabezpieczał prawa skarżącego.

<sup>47</sup> W omawianym kontekście wątpliwości może implikować np. wprowadzony nowelą kwietniową limitowany zakres udziału określonych podmiotów w postępowaniu; zob. art. 33 § 1a-1b p.s.a. Oczywiście jest, iż brak w tym zakresie bezpośredniego związku pomiędzy sukcesywnym rozszerzaniem dostępu do NSA a rzeczoną instytucją. Niemniej jednak wobec postępującego napływu skarg oraz w korelacji z nader rozszerzonym katalogiem gwarancji procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca poszukując optymalnych ram temporalnych postępowania, uwzględniwszy restryktywne stanowisko Trybunału może decydować się na wprowadzanie dalszych regulatorów dostępu do sądu.

<sup>48</sup> Zob. m.in. postanowienie NSA z 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884. Podkreślenia wymaga, iż argumentacja prezentowana przez Sąd w pytaniu prawnym zdaje się implikować rozbieżne oceny w piśmiennictwie; zob. J.G. Firlus, N. Fox, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2, s. 231–240; M. Szwałd, M. Szwałd, op.cit., s. 61–62.

analizie poddane zostaną normatywne przejawy zmodyfikowanego toku instancji oraz ich wpływ na efektywność sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

### III.

Konstrukcją procesową realizującą spłaszczony tok instancji jest instytucja tzw. zaskarżenia poziomego, która kreuje możliwość kwestionowania wybranych rozstrzygnięć o charakterze procesowym. W piśmiennictwie celnie wskazano, iż sądowe orzeczenia merytoryczne<sup>49</sup> nie mogą podlegać kontroli w toku spłaszczonym. Środki prawne uruchamiające poziomy tok instancji mają charakter trwale niedewolutywny<sup>50</sup> (środki zaskarżenia *sensu largo*)<sup>51</sup>. W piśmiennictwie zastrzega się, że w tym przypadku ustawodawca w istocie „nie kreuje instancyjności postępowania”<sup>52</sup>. Potrzeba zagwarantowania procesowych ram weryfikacji rozstrzygnięć – zwłaszcza w następstwie trybunalskiego orzeczenia – implikuje koniecznością poszukiwania nowych środków ich realizacji. Tym samym spłaszczenie toku instancji gwarantuje operacjonalizację postępowania oraz przyczynia się do realizacji zasady szybkości<sup>53</sup>. Symptomatyczne jest to, że przedmiotowa instytucja nie jest znana postępowaniu sądowoadministracyjnemu. W świetle ostatnich wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego<sup>54</sup> stan ten zdaje się ulegać petryfikacji. W układzie dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi, gdzie w toku

<sup>49</sup> W literaturze odrzucono możliwość wykorzystania instytucji poziomego toku instancji w odniesieniu do orzeczeń merytorycznych; zob. P. Hofmański, D. Szumiło-Kulczycka, S. Waltoś, *Przewlekłość procesu karnego w Polsce i środki jej zwalczania*, [w:] *Utracona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 44.

<sup>50</sup> W literaturze przedmiotu zażalenie uruchamiające poziomy tok instancji można kwalifikować jako środek prawny szczególny o wyłączonej dewolutywności; zob. B. Broniewicz, *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 1, s. 19.

<sup>51</sup> Por. H. Knysiak-Molczyk, *Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 9, s. 117.

<sup>52</sup> M. Michalska-Marciniak, *Zasada instancyjności...*, s. 91.

<sup>53</sup> Por. tak na gruncie procedury karnej G. Arytmiak, „Instancja pozioma” jako jedna z propozycji usprawnienia postępowania karnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011, s. 599–600.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TK z 15 listopada 2016 r., SK 46/15.

instancji po raz pierwszy o określonych kwestiach rozstrzyga NSA, miejsca dla transponowania przedmiotowej instytucji upatrywać można jedynie w ramach postępowania ze skargi kasacyjnej. Jakkolwiek odwołując się do argumentacji trybunalskiej, która zrównuje status ustrojowy NSA ze statusem SN brak jest po temu podstaw. Nie sposób oczekiwać, aby ustawodawca z własnej inicjatywy rozszerzył zakres gwarancji stron w postępowaniu przed NSA zwłaszcza w świetle postępującej przewlekłości i wpływu spraw do Sądu. Niemniej jednak o ile można zaakceptować argumentację TK w przedmiocie dopuszczalności zaskarżenia w układzie poziomym orzeczenia o kosztach postępowania o tyle w przypadku innych kwestii rozstrzyganych po raz pierwszy przez NSA zagadnienie to nie jawi się jako oczywiste. W szczególności zaś problematyczna pozostaje kwestia zaskarżalności postanowienia o odmowie wyłączenia sędziego<sup>55</sup>. Jak się wydaje w tym przypadku argumentacja nawiązująca do procesowego i ustrojowego statusu NSA stanowi niedostateczne uzasadnienie dla odjęcia kontroli rozstrzygnięcia. Należy mieć na uwadze, iż NSA jest wprawdzie szczególnego rodzaju, ale nadal sądem odwoławczym rozpoznającym zwyczajne środki zaskarżenia.

Ze szczególnego rodzaju modyfikacjami toku instancji mamy do czynienia w przypadku instytucji autokontroli wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 179a p.s.a.) oraz projektowanego nowego środka uruchamiającego postępowanie sądowoadministracyjne jakim jest sprzeciw od decyzji kasacyjnej (art. 3 § 2a, art. 64a i n., art. 151a p.s.a.). Obie instytucje w założeniu mają służyć usprawnieniu postępowania sądowego<sup>56</sup> stąd też warto poświęcić im kilka słów uwagi. Konstrukcja *autoremedury* wyroków przewiduje

---

<sup>55</sup> Zob. argumentację na gruncie postępowania cywilnego wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., SK 38/09.

<sup>56</sup> W odniesieniu do instytucji autokontroli wskazać należy, iż jej implementacja stanowiła rezultat kompleksowej nowelizacji p.s.a. w ramach tzw. noweli kwietniowej. Pośród motywów zmiany modelu zaskarżania wyroków sądów administracyjnych wskazywano m.in. na racje związane z ekonomią postępowania; zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 19; J. Wilczyński, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6, s. 77. Z kolei w odniesieniu do projektowanej instytucji sprzeciwu pośród motywów prac legislacyjnych wskazano m.in. na potrzebę ograniczenia wnikania jednostki w długotrwale spory sądowe poprzez zapewnienie sprawnych ram procesowych sądowej kontroli; zob. Uzasadnienie druku nr 1183, s. 60.

przydanie – w wyniku skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej – wycinkowej kompetencji kontrolnej oraz kreuje możliwość ponownego rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej<sup>57</sup>. Stanowi tym samym wyjątek od zasady związania sądu własnym wyrokiem oraz przełamuje dewolutywny skutek skargi kasacyjnej. Przyjęte w art. 179a p.s.a. rozwiązanie jawi się jako istotny wyłom w systemie środków prawnych<sup>58</sup>. Podstawową w tym względzie wątpliwość stanowi ocena zasadności modyfikacji przez ustawodawcę toku instancji. Jak się wydaje pewne racje przemawiają za wprowadzeniem mechanizmu umożliwiającego wyeliminowanie oczywistych wadliwości wyroku bez konieczności angażowania NSA. Przesłanki aktualizacji kompetencji autokontrolnej<sup>59</sup> nawiązują – w pewnym uproszczeniu – do postaci naruszenia prawa, które mogą zostać z łatwością usunięte na etapie postępowania międzyinstancyjnego. Wstępna analiza praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje na zaskakująco częste sięganie do instytucji z art. 179a p.s.a.<sup>60</sup> Jednakowoż nie sposób ferować jednoznacznych ocen co do pozytywnego oddziaływania przedmiotowego rozwiązania na szybkość postępowania sądowego. Przyczyn po temu jest co najmniej kilka. Kontrowersyjna jest już sama konstrukcja pozwalająca na wyeliminowanie z obrotu prawnego własnego wyroku przez sąd oraz na ponowne orzekanie w granicach tej samej sprawy sądowoadministracyjnej. Analiza komparatystyczna doświadczeń reformatorskich podejmowanych względem sądownictwa wskazuje, iż nader istotnym faktorem warunkującym skuteczność nowych instrumen-

---

<sup>57</sup> Obie kompetencje na gruncie art. 179a są wzajemnie skorelowane. Sąd nie może, bowiem poprzestać na wyeliminowaniu własnego orzeczenia z obrotu bez następczego rozpoznania skargi; zob. W. Piątek, *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 1691/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 6–7, *passim*. Stąd też jak się wydaje donioślejsze znaczenie z punktu widzenia oceny przedmiotowej instytucji ma następcza kompetencja do ponownego orzekania w sprawie sądowoadministracyjnej.

<sup>58</sup> *De lege lata* nie są bowiem znane instytucje zakładające możliwość autokontroli merytorycznego orzeczenia sądowego w wyniku jego zaskarżenia; zob. J. Firlus, A. Ozimek, *op.cit.*, s. 57 oraz wskazany tam wyjątek na gruncie regulacji postępowania niespornego z 1945 r.

<sup>59</sup> Zob. co do tego W. Piątek, A. Skoczylas, M. Wiącek, *Względna dewolutywność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3, s. 39–42.

<sup>60</sup> Zob. H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016, s. 1089.



tów jest sędziowska postawa i akceptacja (*judge mindset*)<sup>61</sup>. Przy założeniu, że sąd w tożsamym składzie osobowym<sup>62</sup> dokonuje autoweryfikacji własnego wyroku zakres przypadków, w których sędziowie będą skłonni wzruszyć zaskarżone orzeczenie jest niezwykle wąski<sup>63</sup>. Trudno, bowiem wyobrazić sobie układ, w którym w relatywnie krótkim czasie po sporządzeniu wyroku wraz z uzasadnieniem ocena prawna sędziów ulegnie diametralnej zmianie. Częstotliwość wykorzystania kompetencji autokontrolnej także nie ulegnie rozszerzeniu wobec przyjęcia odmiennej interpretacji<sup>64</sup> co do składu sędziowskiego podejmującego rozstrzygnięcie na zasadzie art. 179a p.s.a. Wyłączenie sędziów pierwotnie orzekających w sprawie (art. 18 § 1 pkt 6 p.s.a.) oraz następca autokontrola wyroku w powszechnym odbiorze traktowana być może jak *sui generis* pozioma kontrola uprzednio zapadłego rozstrzygnięcia<sup>65</sup>. Ponadto warto wskazać, iż w mechanizm autokontrolny immanentnie wpisa-

<sup>61</sup> W kontekście zmian związanych z redefinicją modelu administrowania sądami w Kanadzie wskazano, iż modyfikacje instytucjonalne mogą okazać się niewystarczające. Niejednokrotnie skuteczność nowych rozwiązań jest uzależniona od postawy recypientów reformatorskich działań tj. od *mindset*; zob. *Alternative Models of Court Administration*, "Canadian Judicial Council" 2006, September, s. 95. Jak się wydaje przedmiotowa argumentacja z powodzeniem może być odnoszona do instytucji procesowych.

<sup>62</sup> W piśmiennictwie zdaje się dominować zapatrywanie jakoby orzeczenie wydane na zasadzie art. 179a p.s.a. mogło zostać podjęte przez tożsamy osobowo skład tj. ten który wydał kwestionowany wyrok; zob. B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 814–815; R. Hauser, A. Skoczylas, W. Piątek, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 15–16; H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Prawo...*, s. 1088–1089.

<sup>63</sup> Jak się wydaje pośród przesłanek, które będą uzasadniały skierowanie skargi kasacyjnej na posiedzenie autokontrolne – obok przesłanki nieważności postępowania – można wskazać na następcze podjęcie uchwały przez NSA, nieuwzględnienie treści uchwały przez skład pierwotnie orzekający względnie następczy wyrok TK; zob. A. Krawczyk, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015, s. 224; W. Piątek, A. Skoczylas, M. Wiącek, op.cit., s. 39.

<sup>64</sup> Zob. J. Firlus, A. Ozimek, op.cit., s. 59–60.

<sup>65</sup> Najpewniej z tych względów część autorów opisuje instytucję z art. 179a p.s.a. jako przypadek swoistej instancji poziomej; zob. J. Wilczyński, op.cit., s. 77 wskazuje, iż art. 179a p.s.a. „pozwala na dokonanie kontroli poziomej zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia (...); J. Firlus, A. Ozimek, op.cit., s. 58, którzy wskazują, iż „[t]aka konstrukcja jest próbą wprowadzenia *quasi-instancji poziomej*”.



na jest dopuszczalność dalszego kwestionowania zapadłego rozstrzygnięcia. Paradoksalnie w konkretnych układach procesowych instytucja z art. 179a p.s.a. może więc przyczynić się do przedłużenia czasu trwania postępowania.

Z kolei projektowana instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego jawi się jako nader interesująca, acz kontrowersyjna stąd też winna zostać kompleksowo omówiona w odrębnym opracowaniu. Niemniej jednak ze względu na wpisany weń mechanizm personalnej modyfikacji toku instancji nie sposób było pominąć przedmiotowej problematyki. *De lege lata* od decyzji administracyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>66</sup>, która podlega rozpoznaniu w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Proponowana formuła procesowa w odróżnieniu od procedury cywilnej i karnej nie stanowi zatem *novum* rozszerzającego zakres kognicji sądowej. Modyfikacje w przebiegu postępowania kontrolnego mają zatem gwarantować sprawne procedowanie w sprawie. W toku prac legislacyjnych ewoluowały zapatrywania projektodawców odnośnie dopuszczalności zaskarżenia wyroku sądu administracyjnego kończącego postępowanie wywołane sprzeciwem od decyzji kasacyjnej. W pierwotnym kształcie art. 151a § 3 p.s.a.<sup>67</sup> wyłączał prawo wniesienia skargi kasacyjnej. Odstąpienie od realizacji standardu instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego uzasadniano – również w oparciu o dorobek trybunalski – przede wszystkim szczególnym tj. wypadkowym charakterem postępowania kontrolnego mającego za przedmiot decyzję administracyjną z art. 138 § 2 k.p.a.<sup>68</sup> W świetle art. 78, 176 oraz 184 Konstytucji RP proponowana formuła nie mogła się ostać. Rada Legislacyjna w opinii do projektu w nader celny sposób ujęła podstawowe wątpliwości z tym związane. Przede wszystkim wskazano, że projektowana instytucja jako ograniczająca zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucją<sup>69</sup>. W rezultacie powyższych wskazań zmianie uległ tekstualny wy-

<sup>66</sup> Zob. A. Gołęba, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2015, s. 948.

<sup>67</sup> Projekt z 4 lipca 2016 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw przy uwzględnieniu numeracji przepisów według druku nr 1183.

<sup>68</sup> Zob. Uzasadnienie projektu z 4 lipca 2016 r., s. 18.

<sup>69</sup> Zob. w tym duchu Opinię Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 16 września 2016 r., s. 4–5.

miar art. 151a § 3 k.p.a. Projekt stanowiący przedłożenie rządowe zakłada dopuszczalność wniesienia na zasadach ogólnych skargi kasacyjnej wyłącznie od wyroku oddalającego sprzeciw. Zaproponowana formuła nadal może budzić wątpliwości. Po pierwsze, wyłączenie prawa do zaskarżenia wyroku w warunkach kontradiktoryjnego<sup>70</sup> postępowania sądowego nie znajduje racjonalnych podstaw. W świetle powtarzalnej i masowej praktyki stosowania prawa przez administrację publiczną organ może być żywotnie zainteresowany w uzyskaniu korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Uwadze projektodawców zdaje się uchodzić okoliczność związana z zakresem oddziaływania na praktykę administracyjną orzeczeń sądów administracyjnych. Tym samym w świetle art. 78 oraz art. 176 Konstytucji RP oraz wobec autonomicznej koncepcji strony postępowania znajdującej swe potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału<sup>71</sup> proponowane rozwiązanie w dalszym ciągu nie spełnia standardu wyznaczonego normami ustawy zasadniczej. Po drugie, w świetle specyficznie ukształtowanego zakresu podmiotowego postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu, gdzie stronami są wyłącznie skarżący oraz organ administracji publicznej dalsze kwestie wymagają omówienia. Art. 64b § 3 p.s.a. wyłącza możliwość partycypacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestników postępowania. Generalne ograniczenie zakresu podmiotowego postępowania modyfikuje również w świetle art. 12 p.s.a. legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej. W tym aspekcie można również upatrywać – wprawdzie pośredniej – modyfikacji prawa do zaskarżenia w zestawieniu ze standardem obowiązującym *de lege lata*.

Celowość sądowej kontroli decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. *de lege lata* nie budzi wątpliwości. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że kompetencja do kasatoryjnego orzekania jest w praktyce organów odwoławczych nadużywana<sup>72</sup>. Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania sprawy potęguje zjawisko przewlekłości postępowania, a długotrwała kontrola sądowoadministra-

<sup>70</sup> Zob. T. Woś, [w:] *Prawo...*, s. 28.

<sup>71</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2016 r., SK 24/15.

<sup>72</sup> Zob. J.P. Tarno, *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 220; W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 1, s. 7.

cyjna może skutkować utratą aktualności udzielonej ochrony prawnej. Tym samym modyfikacje w przebiegu postępowania sądowego istotnie były wymagane. W szczególności zaś w perspektywie następczego zaskarżenia skargą merytorycznego orzeczenia konkretyzującego stosunek administracyjnoprawny. Jakkolwiek potrzeba zabezpieczenia<sup>73</sup> sprawnego i reformatoryjnego postępowania odwoławczego nie stanowi dostatecznego uzasadnienia dla wyłączeń podmiotowych w tym również tych związanych z zaskarżeniem wyroku sądu administracyjnego. Proponowana formuła sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej stanowi jaskrawą egzemplifikację nieadekwatnego wyważenia dwu wartości pozostających ze sobą w korelacji negatywnej. Szybkość postępowania w tym przypadku musi ustąpić miejsca zasadzie dwuinstancyjności postępowania sądowego.

#### IV.

Ocena wpływu modyfikacji toku instancji na szybkość postępowania sądowego wymaga wieloetapowej analizy. Nade wszystko źródło motywacji ustawodawcy do wprowadzania zmian odgrywa w przedmiotowym zakresie niepoślednią rolę. Niejednokrotnie, bowiem spłaszczenie toku instancji będzie konieczne, a to ze względu na wskazania trybunałskie. Rozszerzenie prawa do zaskarżenia kolejnych kategorii rozstrzygnięć sądowych nieuchronnie prowadzi do przewlekłości postępowania. Stąd też ustawodawca dokonując kolejnych zmian w zakresie modelu zaskarżenia orzeczeń winien uwzględnić szerszy kontekst. Wycinkowe nowelizacje oraz systemowo nieskorelowane rozwiązania nieuchronnie skutkują kryzysem prawa procesowego czego negatywnym refleksem jest ograniczenie realizacji zasady szybkości postępowań. Ponadto ekonomia procesowa jakkolwiek stanowi istotny element realizacji standardu prawa do sądu nie może być absolutyzowana. Sztuka wyważenia wielu czynników nie stanowi łatwego zadania, a pośpiech wpisany immanentnie w proces ustawodawczy utrudnia jego osiągnięcie.

---

<sup>73</sup> Charakter środka prawnego skierowanego przeciwko kasacji orzekania w toku instancji powinien być odczytywany w kontekście normatywnego modelu zasadniczego zaskarżenia; zob. szerzej na gruncie procedury cywilnej *Skarga kasacyjna. Zażalenie do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> KPC*, red. D.E. Kotłowski, Warszawa 2016, s. 203 i n.

## Literatura

- Adamiak B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.
- Alternative Models of Court Administration*, "Canadian Judicial Council", September 2006.
- Arytmiak G., „Instancja pozioma” jako jedna z propozycji usprawnienia postępowania karnego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. Grzegorzczuk, Warszawa 2011.
- Broniewicz B., *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 1.
- Chróścielewski W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. Zacharko L., Matan A., Grzegorzczuk D., Katowice 2015.
- Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 1.
- Dauter B., [w:] Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dijk F. van, *Improved Performance Of The Netherlands Judiciary: Assessment of The Gains For Society*, „International Journal For Court Administration”, 2014 June.
- Firlus J., Ozimek A., *Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- Firlus J.G., Fox N., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2.
- Firlus J.G., *Sytuacja prawna pacjenta wobec działalności organów samorządu lekarskiego – wybrane zagadnienia ustrojowe i proceduralne*, [w:] *Prawa pacjenta*, red. U. Drozdowska, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Warszawa 2016.
- Goleńba A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2015.
- Groo L., *Judicial System Restructuring and Modernization in Abu Dhabi*, „International Journal For Court Administration” 2008, January.
- Grzegorzczuk P., *Glosa do wyroku TK z 27 marca 2007 r., SK 3/05*, LEX Omega.
- Hanausek S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966.
- Hauser R., Skoczylas A., Piątek W., *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2.

- Hofmański P., Szumiło-Kulczycka D., Waltoś S., *Przewlekłość procesu karnego w Polsce i środki jej zwalczania*, [w:] *Utracona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 9.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016.
- Kozielewicz W., *Kasacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego. Księga ofiarowana Profesorowi Edwardowi Skrętowiczowi*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007.
- Krawczyk A., [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Kunicki I., *Związanie sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym*, Warszawa 2010.
- Machnikowska A., *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, T. XXXV.
- Matan A., *Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. Zacharko L., Matan A., Grzegorzczak D., Katowice 2015.
- Michalak K., Firlus J.G., *Środki prawne w postępowaniu dyscyplinarnym lekarza i lekarza dentystry*, „Jurysta” 2016, nr 7–8.
- Michalska-Marciniak M., *Glosa do wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09. Zaskarżalność postanowień w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji*, Uwaga IV, LEX Omega.
- Michalska-Marciniak M., *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnymi*, Warszawa 2013.
- Piątek W., *Glosa do wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4.
- Piątek W., *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 1691/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 6–7.
- Piątek W., Skoczylas A., Wiącek M., *Względna dewolutywność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3.
- Sarnecki P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus” 2008, nr 50.

- Skarga kasacyjna. Zażalenie do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> KPC*, red. Kołowski D.E., Warszawa 2016.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
- Szwast M., Szwed M., *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6.
- Tarno J.P., *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
- Tkaczyk E., *Sądowa kontrola orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów*, *Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 7–8.
- Weers T. de, ‘Case Flow Management Net-project – The Practical Value for Civil Justice in the Netherlands’, “International Journal for Court Administration” 2016, Vol. 8, No. 1.
- Wilczyński J., *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura i ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Woś T., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8.
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989.
- Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.